

Vannprising – egnet virkemiddel for å nå godt vannmiljø også i Norge?

Av *Kristin Magnussen (Sweco Norge)* og *Silje N. Holen (NIVA)*

Kristin Magnussen er Dr. Scient i ressurs- og miljøøkonomi og ansatt i Sweco Norge. *Silje N. Holen* er forsker ved NIVA.

Sammendrag

Artikkelen tar utgangspunkt i en rapport utarbeidet på oppdrag fra Klima- og forurensningsdirektoratet (Magnussen og Holen 2011) som diskuterer bruk av vannprising og økonomiske virkemidler i norsk vannforvaltning sett i lys av EUs vanddirektiv. Med vannprisingspolitikk menes en politikk som direkte påvirker prisene for en eller annen form for bruk av vann. Til grunn for diskusjonen ligger økonomisk teori, utenlandske erfaringer samt kunnskap om norske vannforekomsters miljøtilstand og forvaltningspraksis. De *praktiske* forholdene ved gjennomføring av vannprising er vektlagt i vurderingene som indikerer at det er rom for mer bruk av økonomiske virkemidler i norsk vannforvaltning. Samtidig er det begrensninger på grunn av den store diversiteten i norske vannforekomster både når det gjelder naturgrunnlag, miljøtilstand og virksomheter som påvirker resipientene. For å oppnå en vannforvaltning som er mer kostnadseffektiv og i større grad benytter

vannprising og andre økonomiske virkemidler, er den enkleste veien fram å tilpasse, justere og eventuelt supplere de virkemidlene som allerede finnes.

Summary

Water pricing – an appropriate measure for improved water management in Norway?

This article is based on a report commissioned by the Norwegian Pollution Control Agency (Magnussen and Holen 2011) which discusses the use of water pricing and economic instruments in the Norwegian water management under the EU Water Framework Directive. Water pricing can be defined as a policy that directly affects the prices of some kind of water use. Our discussion is based on economic theory, international experiences as well as knowledge about the Norwegian water resources and environmental management practices. The practical conditions for implementation of water pricing are emphasized in the

report which indicates that economic instruments may play a larger role in the Norwegian water management. There are, however, limitations to the use of such instruments due to the diversity in the Norwegian water resources with respect to water habitats, environmental conditions as well as sources for water pollution and extraction. In order to achieve a more cost-effective water management with more use of water pricing and other economic instruments, the easiest way forward will be to adapt, adjust and supplement the already existing instruments.

Innledning og bakgrunn

I vanddirektivet er det lagt vekt på å vurdere bruk av økonomiske virkemidler som verktøy for å oppnå ønsket vannkvalitet. Økonomiske virkemidler er i relativt beskjeden grad brukt i norsk vannforvaltning i dag, og det er derfor grunn til å vurdere om slike virkemidler i større grad kan og bør benyttes her i landet. I og med at alle land i EU og EØS enten har implementert eller er i ferd med å implementere vanddirektivet, er det grunn til å se om andre land har tatt i bruk økonomiske virkemidler som vi i Norge kan lære av eller la oss inspirere av.

Denne artikkelen bygger på en rapport som ble utarbeidet på oppdrag fra Klima- og forurensningsdirektoratet (Magnussen og Holen 2011). Formålet med rapporten er i) å gi eksempler på bruk av økonomiske virkemidler og da særlig former for vannprising, i andre EU-land, som kan være aktuelle for Norge samt ii) å vurdere muligheter for økt

bruk av økonomiske virkemidler, særlig former for vannprising, for å fremme bedre vannforvaltning i Norge med utgangspunkt i EUs vanddirektiv. I denne artikkelen vil vi fokusere på punkt ii).

Hva menes med vannprising?

En vannprisingspolitikk kan defineres som en politikk som direkte påvirker prisene for en eller annen form for bruk av vann. Det vil si at man griper direkte inn i prisdannelsen, ikke at prisen endres som følge av at andre forhold endrer seg.

Tabell 1 gir en oversikt over økonomiske virkemidler for vannsektoren.

Utgangspunkt for vurderinger av vannprising og økonomiske virkemidler

Til grunn for diskusjonen ligger både teori om ulike virkemidlers fordeler og ulemper i ulike sammenhenger, utenlandske erfaringer som vi har samlet, kunnskap om norske vannforekomster og miljøtilstand og forvaltningspraksis. Vi vil legge vekt på de *praktiske* forholdene ved gjennomføring av vannprising i vurderingene.

Når man skal vurdere økonomiske virkemidler, er det fornuftig innledningsvis å gjøre klart hva som er hensikten:

1. Oppnå ”optimal” og mest mulig kostnadseffektiv løsning for en viss reduksjon av påvirkninger som forbedrer vanntilstanden
2. Sørge for at alle påvirkere (sektorer og aktører) betaler for (”sin del”) av kostnadene ved vannbruk (jf. prinsippet om at påvirkere betaler og

Type virkemiddel		Funksjon/hovedformål		Eksempler
Markedsbaserte virkemidler som bruker eksisterende markeder	Skatter og avgifter ¹⁾	Vanntariffer (gebyr)	Samle inn finansielle ressurser for funksjon av en gitt vann-tjeneste. Effektivitet i vannbruk	Gebyr for drikkevann og avløp. Gebyr for vanningsvann
		Miljøavgift/ (miljøskatt)	Internalisere negative miljøeffekter og påvirke adferd, å samle finansielle ressurser til statsbudsjettet	Avgift på forurensningsutslipp, eller avgift på forurensende input (for eksempel avgift på pesticider).
		Øremerket avgift	Internalisere negative miljøeffekter og påvirke adferd, å samle finansielle ressurser som allokeres til å støtte miljøvennlig praksis og prosjekter	Øremerket avgift på forurensningsutslipp eller på forurensende innsatsfaktorer), eller uttak av vann
	Subsidier	Subsidier på produkter	Øke attraktiviteten til "grønne" produkter og produksjonsfaktorer som har begrenset negativ miljøeffekt	Subsidier til økologiske produkter
		Subsidier på praksis	Fremme bruk av praksis og produksjonsprosesser som har begrensede negative miljøeffekter på vannressurser eller skape positive eksterne miljøeffekter	Subsidier til miljømessige tiltak i landbruket
Markedsbaserte virkemidler basert på etablering av nye markeder	Marked for miljøgoder/ miljøkvalitet	Omsettelige utslippskvoter	Sikre optimal allokering av forurensning mellom sektorer og aktører	Marked for utslippskvoter mellom forurenere i et gitt vannområde
		Omsettelige kvoter for uttak av vann	Sikre optimal allokering av vann mellom sektorer og aktører (inkludert naturmiljøet)	Uformelle vannmarkeder i vanningsregimer. Overføring av vann fra landbruksområder til urbane områder
		Kompensasjonsmekanismer	Etablere mekanismer der miljødegradering fører til betaling som allokeres til tiltak for å kompensere degraderingen	Kompensasjon til økologisk degradering i akvatiske økosystemer
Markeds- og ikke markedsbaserte virkemidler	Frivillige avtaler	Etablere en kontrakt/avtale mellom to parter (offentlig/privat eller privat/privat) for å fremme god praksis som reduserer press på vannressursene. Disse er nå oftere kalt "Betaling for miljø- eller økosystemtjenester" .	Avtaler mellom vannselskap og bønder for å fremme og landbrukspraksis i drikkevannsbeskyttede områder. Avtaler mellom lokal-samfunn/ kommuner og bønder om å endre praksis i områder nær vassdrag.	

1) Begrepene skatter og avgifter blir ofte brukt om hverandre. Med skatt mener man vanligvis politisk pålagte avgifter som går til statskassen. Avgifter kan både bli pålagt og mottatt av offentlige etater. Det finnes også hybrider av avgifter som for eksempel politisk bestemte avgifter øremerket for miljøfond og lokalt pålagte avgifter som betales til statskassen (Sterner 2003).

Tabell 1. Økonomiske virkemidler for vannsektoren (Kilde: Modifisert og oversatt fra Mattheiss et al. 2009).

diskusjonen av hva som skal inngå i adekvat dekning av vanntjenester)

3. Skaffe inntekter til overvåking, utredning og forvaltning av vannressurser (herunder tiltak som ikke har opplagt problemeier).

Når økonomer snakker om ”vannprising”, er det helst førstnevnte hensikt de har i tankene. Det vil si bruk av økonomiske virkemidler (avgifter, kvoter, eller eventuelt subsidier) som direkte skal påvirke prisen for bruk av vann, og at man ved bruk av disse virkemidlene skal nærme seg en mer optimal løsning i samfunnsøkonomisk forstand. Dette vil være vårt utgangspunkt for diskusjonen. Det finnes imidlertid også mer pragmatiske hensikter bak bruk av økonomiske virkemidler, som å få dekket utgifter til overvåking, utarbeidelse av tiltaksplaner osv. Vi vil også komme inn på slike muligheter.

I praktisk vannforvaltning kommer man ofte opp i den situasjon at når man (i tråd med prinsippene i vannforskriften) har gjennomført en tiltaksanalyse og rangert tiltak etter kostnadseffektivitet, er det svært varierende i hvilken grad man har virkemidler og finansiering for gjennomføring av de ulike tiltakene. Dette kan føre til at det blir et misforhold mellom ulike sektorer med hensyn til i hvilken grad de bidrar til forbedring av vanntilstanden. Det er derfor også et poeng at økonomiske virkemidler kan bidra til å redusere disse misforholdene.

I den videre diskusjonen vil vi først vurdere muligheter for vannprising ved *uttak* av vann deretter muligheter for vannprising ved *utslipp* til vann.

Uttak av vann – muligheter for økt bruk av vannprising eller økonomiske virkemidler?

Det er relativt få steder i Norge der det er reell knapphet på vann, bortsett fra i områder med vannkraftproduksjon. Ved vannkraftutbygging endres vannføring og vannmengde i ulike deler av det regulerte vassdraget i forhold til naturtilstanden. På visse strekninger og til visse tider av året kan det medføre knapphet på vann for økologiske forhold og interesser knyttet til vassdraget. Interesser kan være knyttet til biologisk mangfold og naturvern, men også friluftsliv, fiske, landskapsestetiske hensyn osv.

Miljøpåvirkninger og andre type påvirkninger vurderes under dagens konsesjonsbehandling. Man søker gjennom behandlingen å finne løsninger som er akseptable for samfunnet, blant annet ved å redusere miljøpåvirkningene ved avbøtende tiltak eller endringer i utbyggingen. Det benyttes altså i stor grad direkte reguleringer i dagens system. Spørsmålet er om man kan tenke seg å innføre miljøavgifter knyttet til vannkraftproduksjon på en slik måte at man kan nærme seg et mer optimalt uttak av vann?

På mange måter synes vannkraftsektoren å ligge vel til rette for avgiftsvurderinger, fordi det nettopp i vannkraftutbygginger gjøres relativt grundige utredninger av miljøkonsekvenser forut for inngrep (konsekvensutredninger). Selv om miljøkonsekvensene ikke verdsettes i kroner i dagens konsekvensutredninger, utgjør disse et godt grunnlag for verdsetting. Samtidig har man når

det gjelder vannkraft allerede et sett av juridiske og økonomiske virkemidler som er utviklet over lang tid, og konsekvensvilkårene settes ved tildeling av konsesjon og varer langt frem i tid – til det skal foretas revisjon.

Det kan være grunn til å vurdere om ikke størrelsen på avgifter og fondsavsetninger i større grad kan kobles til de faktiske miljøskadene den enkelte regulering representerer, slik at det lønner seg for utbygger å ta miljøhensyn. Man kan for eksempel tenke seg at det å ta miljøhensyn ved utbygging gir grunnlag for lavere konsesjonsavgift/innbetaling til fond enn dersom man ikke tar slike hensyn. Slike tilpasninger er gjort for eksempel i Tyskland og Skottland.

Forutsetninger for at vannprising skal være aktuelt for utslipp til vann

Når det gjelder knapphet på vann av en viss (god) kvalitet, er det opplagt at det er mange vannforekomster og vannområder der det er knapphet på vann av tilfredsstillende kvalitet for en eller flere brukerinteresser (inkludert naturverninteresser). Sagt på en annen måte: Det er mange resipienter der utslipp fra noen kilder gjør at andre interesser blir skadelidende. I utgangspunktet er det derfor mange resipienter der det slik sett er grunnlag for innføring av vannprising for mer optimal bruk av vannressursene.

Fastsetting av avgifter for utslipp til vann er mer krevende enn å fastsette avgifter for en del utslipp til luft. Dette er fordi "det samme" utslippet i ulike vannresipienter kan ha svært ulik miljøskade

og velferdseffekt – og derfor bør avgiftsbelegges ulikt i henhold til økonomisk teori.

Størrelsen på nedbørfeltene har også betydning for om det er aktuelt å innføre vannprising. Nedbørfelt med få aktører (dvs. få kilder til utslipp) kan utelukkes fordi det sannsynligvis ikke finnes mange nok aktører til å rettferdiggjøre implementeringskostnadene ved et avgifts- eller kvotesystem. I områder med få aktører vil det ofte være mer kostnadseffektivt å behandle aktørene enkeltvis enn å sette opp et system for vannprising.

Homogene aktører fører generelt til færre problemer ved gjennomføring (lavere transaksjonskostnader), men velferdsgevinstene ved prisregimer sammenlignet med direkte regulering er større når aktørene er heterogene og myndighetene har ufullstendig informasjon om aktørenes kostnader. Under slike forhold, vil markedsmekanismene gi priser som har informasjons- og læringsverdi. En av fordelene med prisregimer er nettopp at de overlater til aktørene å tilpasse seg.

Når vi snakker om utslippsrelaterte avgifter og/eller kvoter, kan det være grunn til å skille mellom såkalte *punktkilder* og *diffuse kilder*. Punktkilder er for eksempel utslipp fra avløpsrensaneanlegg, industribedrifter, gjødselkjellere etc. mens diffus forurensning er mest typisk representert ved avrenning fra landbruksarealer. Basert på erfaringer fra andre land er det grunn til å tro at også Norge vil ha større problemer med å innføre avgifter eller kvoter for diffuse kilder enn for punktkilder.

Hva oppnår man hvis vannprising kun innføres for punktkilder?

I Norge har vi stor oppmerksomhet knyttet til de enkelte vannområdene (og vannforekomstene). Det er derfor mye som taler for at man som utgangspunkt bør ha begrensede handelsområder for avgifter eller kvoter for å kunne gjenspeile forskjellen i vannkvalitet i de ulike områdene. Vannkvaliteten vil ofte variere mye innenfor en vannregion slik at dette ikke nødvendigvis vil være opplagte handelsområder med felles kvotemarked eller lik avgift. Dersom man ønsker en tilpasning som noenlunde gjenspeiler faktisk skadekostnad, vil handelsområdet bli begrenset, og dermed er det grunn til å anta at antallet virksomheter med punktutslipp også blir nokså begrenset i hvert handelsområde. Jo færre typer virksomheter man greier å inkludere i avgifts- eller kvotesystemet, jo færre aktører kan inkluderes. Når det er få aktører i handelsområdet, risikerer man at transaksjonskostnadene ved å sette opp et regime for avgifter eller kvoter kan bli vel så store som gevinsten ved et markedsbasert system. Det vil rett og slett bli så få aktører som kan handle kvoter og forholde seg til avgifter at det i liten grad blir noen kostnadseffektiv tilpasning å snakke om. Dette skrives med visse forbehold fordi vi ikke har gått inn og sett på alle nedbørfeltområder for å se om det finnes noen områder med mange punktkilder der et marked kan forsvares, eller vannregioner som er såpass like med hensyn til vannkvalitet at man kan forsvare at hele vannregionen behandles som ett handelsområde.

Utslipp fra diffuse kilder i et vannprisingssystem?

Utslipp fra diffuse kilder er fortsatt en utfordring, og det gir grunn til å tro at mulighetene for lønnsomme avgifts- eller kvotesystemer stiger betydelig dersom man kan inkludere diffuse kilder i avgifts- eller kvotemarkedet. Det betyr i mange tilfeller at det blir atskillig flere aktører. Heterogeniteten blant aktørene øker, og dermed øker mulighetene for gevinst i form av at aktørene selv velger mer kostnadseffektive løsninger for å redusere utslippene.

Det er mye som tyder på at i et begrenset handelsområde, som vil være aktuelt i Norge, bør diffuse utslippskilder inkluderes for å få de effekter på implementering av kostnadseffektive tiltak som markedsbaserte virkemidler kan gi. Derfor bør man se videre på mulighetene for å knytte avgifter til beregningsmodeller, samt følge nøye med på hva skottene (og eventuelt senere også Sverige, Danmark og andre) gjør for å inkludere denne typen utslipp.

Avgifter på innsatsfaktorer som kunstgjødsel?

En tilnærming som kan benyttes dersom det er måleproblemer knyttet til selve utslippene, er å legge avgift på innsatsfaktorer som er nøye forbundet med utslippene. For landbruk vil det mest nærliggende være en avgift på nitrogen og fosfor i kunstgjødsel. En slik avgift har man hatt tidligere, og dette virkemiddelet ble utredet i forkant av at avgiften ble innført. Man konkluderte den gangen med at det var en god løsning. Avgiften

må imidlertid ha en størrelse som gjør at den har styringseffekt, slik at det ikke bare blir en fiskal avgift. Det vil si at avgiften må være så stor at den påvirker konsumet og bruken. Flere forhold har endret seg siden forrige gang man utredet avgifter på kunstgjødsel, blant annet med hensyn til miljøvennlig jordarbeidingspraksis osv. Dersom man igjen skal vurdere innføring av nitrogen- og fosforavgift på kunstgjødsel, må man derfor gjøre nye utredninger med nye forutsetninger, ikke minst med hensyn til endret jordarbeidingspraksis osv.

Må kravene til "optimale avgifter" oppfylles?

For "optimal" effekt av kvoter og avgifter, bør avgiftene tilsvare nøyaktig skadekostnad i optimumspunktet. Dette er ikke lett å oppnå i praksis, men det betyr litt forenklet at avgiften må være ulik i sterkt forurensede vassdrag på Østlandet og Jæren (der skadekostnaden ved utslipp er stort) og i et vassdrag høyt til fjells med stor ubrukt resipientkapasitet (der skadekostnaden i økonomisk forstand kanskje er tilnærmet lik null). I og med at det uansett er vanskelig å treffe med den "optimale" avgiften, kan man tenke seg en mer pragmatisk løsning der det innføres et avgifts- eller kvotesystem som er likt for hele landet, dvs. at den noen steder er "for høy" og noen steder "for lav" i forhold til skadekostnad, men i gjennomsnitt for landet (eller eventuelt regionene hvis man deler opp slik) vil den være "riktig". Man kan også se for seg å dele landet inn i noen få soner der for eksempel sone 3 er områder med mange sterkt forurensede vass-

drag med liten resipientkapasitet og sone 1 er områder hvor de fleste av vassdragene har stor ubrukt resipientkapasitet. Her kan man tenke seg at utslipp i sone 3 vil ilegges en forholdsmessig høyere avgift enn i sone 1. Heller ikke ved en slik type generell eller sonedelt avgift kommer man imidlertid utenom måleproblemet ved diffus avrenning.

Motforestillingene mot slike systemer, er at man i økonomisk forstand ikke oppnår mer optimalitet og kostnadseffektive løsninger. Likeledes kan det oppfattes som lite "fornuftig" og "rettferdig" at man skal betale det samme for utslipp for eksempel i det sterkt forurensede Vansjø-Hobøl-vassdraget som for utslipp til en innsjø der resipientkapasiteten er god og et utslipp vil ha svært liten eller ingen effekt. Fordelen er at det faktisk *betales* for å slippe ut forurensete stoffer, og slik sett vil denne avgiften bidra til oppfyllelse av prinsippet om at påvirker skal betale.

Omsettelige kvoter eller avgifter?

Mye av det som er sagt om avgifter gjelder også for omsettelige kvoter, bortsett fra at de i varierende grad gir inntekter til statskassen eller en øremerket kasse (avhengig av om de første kvotene auksjoneres bort eller deles ut på grunnlag av tidligere forurensningshistorie). På noen områder kan omsettelige kvoter ha fortrinn. For eksempel kan man "dele ut" en del kvoter gratis til ulike aktører, eller angi dem som en prosentvis reduksjon fra dagens utslipp. I Nederland har man vurdert kvoter for utslipp til vann sam-

tidig som man har sagt politisk at innføring av vandirektivet ikke skal koste den enkelte bonde noe ekstra. Derfor har man vurdert at et eventuelt kvotesystem må utstyre hver bonde med utslippskvoter som tilsvarer dagens utslipp. De blir dermed bare selgere av kvoter.

Øremerking av miljøavgifter?

Hensikten med miljøavgifter er å internalisere negative miljøeffekter, for eksempel forurensende utslipp til vann, og påvirke adferden slik at aktørene reduserer utslippene til "optimalt" nivå i samfunnsøkonomisk forstand. Avgifter betales som regel inn til statskassen og der fordeles de til alle mulige tiltak på statsbudsjettet. Flere offentlig oppnevnte utvalg i Norge har konkludert med at dette fortsatt bør være tilfellet, og at øremerking av avgifter bør unngås fordi det fører til ineffektiv ressursallokering og binder opp utgiftssiden i budsjettet.

Prinsippet om at avgifter ikke skal øremerkes gjelder imidlertid ikke fullt ut i Norge. Dette har dels sammenheng med hva som defineres som "avgift" i juridisk forstand. Konesjonsavgifter fordeles for eksempel med en del til staten og en del til berørte kommuner. Innen samferdselssektoren fordeles inntekter fra bompenger og annen form for veiprising til det aktuelle samferdselsprosjektet. Gebyrer som defineres som betaling for tjenester er, naturlig nok øremerket til dette formålet (for eksempel kommunale vann- og avløpsgebyrer). Nærings- og miljøfond som avsettes ved vannkraftreguleringer er i en mellomstilling.

Dette er ikke betaling for tjenester, men en kompensasjon til "lokalsamfunnet" enten i form av avsetninger til "næringsutvikling" eller "miljøtiltak" lokalt.

Til tross for den samfunnsøkonomiske teorien bak regelen om at avgifter ikke skal øremerkes, kan det være gode grunner til å vurdere dette prinsippet nærmere. For mange er det vanskelig å forstå logikken i at noe kalles "miljøavgift" når det ikke brukes til miljøtiltak. Dette blir ekstra krevende å forsvare når avgiftene av ulike årsaker fastsettes slik at de faktisk ikke har styringseffekt, og heller ikke kan sies å representere de eksterne effektene som skulle internaliseres. I slike tilfeller er det mye som taler for at avgiftene er rene fiskalavgifter som kun innføres for å skaffe penger til statskassen. Det kan føre til legitimitetsproblemer ved innføring av miljøavgifter.

Subsidier, kompensasjonsmekanismer og frivillige avtaler?

Subsidiering av ønsket praksis og produksjonsprosesser er også et økonomisk virkemiddel og ut fra definisjonen av vannprisingspolitikk, er også subsidier et virkemiddel som påvirker prisen direkte og dermed gir effekt på tilpasningen til vannbrukerne. Bruk av subsidier kan også gi en samfunnsøkonomisk optimal løsning slik som avgifter eller omsettelige kvoter.

Som for avgifter kan det være grunn til å skille mellom subsidier i samfunnsøkonomisk forstand (subsidie per enhet utslipp som teoretisk sett gir samfunnsøkonomisk optimalt utslipp), og subsi-

dier som er tilskudd i form av et pengebeløp eller subsidierte lån (lavere rente, lenger løpetid, rentefritak) etc. Sistnevnte vil ikke nødvendigvis føre til et samfunnsøkonomisk optimalt utslipp, men innføres blant annet for å unngå uheldige fordelingseffekter.

Subsidiering av ønsket praksis og produksjonsprosesser som reduserer negative miljøeffekter eller skaper positive miljøeffekter er noe brukt i norsk vannforvaltning, særlig i landbrukssektoren. Her gis det tilskudd til tiltak som skal bidra til å redusere negative eksterne effekter i form av forurensning til vann og vassdrag (for eksempel tilskudd til miljøvennlig jordarbeidspraksis), eller fremme positive eksterne effekter (som kulturlandskap og landskapsestetiske effekter). I landbruksmyndighetenes miljøstrategi for 2008-2015 tas det til orde for i større grad å styre disse økonomiske virkemidlene til områder som defineres som sårbare (LMD 2008).

Frivillige avtaler er ikke nødvendigvis et økonomisk virkemiddel, men kan innebære at for eksempel en bransje inngår avtale med myndighetene om at de skal redusere sine utslipp med en viss prosent. Frivillige avtaler kan imidlertid også benyttes for å innføre kompensasjonsordninger, og for å skape forståelse for behov for tiltaksgjennomføring og finansiering på tvers av sektorer, for eksempel lokalt eller i en region.

En ulempe med økonomiske virkemidler som subsidier, tilskuddsordninger og frivillige avtaler, er at de ikke genererer penger inn i systemet, men tvert imot krever midler til utbetaling av subsidier

og kompensasjonstiltak. Verken subsidier eller andre kompensasjonsmekanismer som "betaling for økosystemtjenester" er i tråd med prinsippet om at påvirkere skal betale. På den annen side kan man si at kompensasjonsmekanismer er betaling for å ta vare på/sikre/øke tilfanget av økosystemtjenester, dvs. betaling for å fremskaffe positive eksterne effekter.

Lokal/regional tilpasning og kombinasjon av tiltak?

Det kan være grunn til å vurdere om man i større grad kan kombinere virkemidler og skreddersy virkemiddelpakker til de enkelte vannregioner eller -områder, slik man for eksempel har gjort i Vansjø-Hobøl-området ved bruk av blant annet frivillige avtaler. I og med at både resipientene og forurenserne/aktørene er såpass forskjellige i de ulike vannområdene, tilsier det også at man bør tenke mer variert når det gjelder utforming av virkemidler. For å få til skreddersydde regionale løsninger og et løft i arbeidet med å forbedre vannmiljøet i tråd med vanddirektivet, er det verdt å se nærmere på et system som gjør at avgiftsmidler øremerkes til regionale vannmiljøtiltak og disponeres regionalt. Tiltakene bør så gjennomføres ut fra deres beregnede kostnadseffektivitet, på tvers av sektorer.

Kostnader til tiltaksplaner, overvåking og andre oppgaver i vannforvaltningen?

I Skottland har de innført et system der det betales gebyr eller avgift som varierer avhengig av vurdering av størrelse på utslipp og risiko. Systemet gir muligheter

for å differensiere gebyret ut fra risikoen for utslipp, noe som kan gi incentiver til å sette i verk tiltak for å redusere risikoen for utslipp. Samtidig betales det for administrasjon av systemet samt kontroll og oppfølging av at krav og utslippstillatelser følges opp. Med et system mer likt det skotske, vil også andre aktører som tar ut eller forurenser vann bli innlemmet i systemet og betale en avgift, som inkluderer kostnader til administrasjon og overvåking av vannforekomstene.

En ulempe med det norske systemet sammenlignet med det skotske, er at Skottland har ett overordnet organ som fastsetter vann- og avløpsgebyrer mens vann- og avløpsgebyrene i Norges fastsettes i hver og en av landets ca. 430 kommuner. Det vil si at oppfølging, koordinering og hensiktsmessig bruk av innsamlede midler er adskillig enklere i Skottland enn i Norge.

Et alternativ til å samle "alt" i ett system slik man tilstreber i Skottland, er derfor å utvide hva det betales gebyr for ved kommunale vann- og utslippsavgifter, utslippstillatelser til industrivirkosheter, tillatelser innen vannkraft osv. til også å inkludere administrasjon og overvåking av vannressursene (der det ikke allerede er inkludert). I dette tilfellet er det imidlertid ikke noen samfunnsøkonomisk optimal vannprising som tilstrebes eller oppnås, men en pragmatisk måte for å få inn nødvendige midler til administrasjon og overvåking.

Konkluderende kommentarer

Ut fra den generelle diskusjonen av vannprising kan vi slå fast at vannprising

er av størst betydning der det er knapphet på vannmengde eller vannkvalitet. Jo større knapphet på vannressurser og jo høyere miljøkostnader, desto større blir "feilallokeringen" i henhold til økonomiske teori. Jo større miljø- og ressurskostnadene er, jo større "feil" gjøres dessuten ved kun å inkludere finansielle kostnader ved beregning av kostnadsdekning.

Det er opplagt at utforming og gjennomføring av mer vannprising eller økt bruk av økonomiske virkemidler generelt vil reise flere praktiske problemstillinger som ikke er tatt opp her. Det vil være nødvendig å gjøre avveininger blant annet mellom hva som er teoretisk mest "riktig" og hva som er praktisk (og politisk) gjennomførbart. Diskusjonen ovenfor indikerer at det er rom for mer bruk av økonomiske virkemidler i norsk vannforvaltning. Samtidig er det begrensninger på grunn av den store diversiteten i norske vannforekomster både når det gjelder naturgrunnlag, miljøtilstand og virksomheter som påvirker resipientene.

For å oppnå en vannforvaltning som er mer kostnadseffektiv og i større grad benytter vannprising og andre økonomiske virkemidler, er den enkleste veien fram å tilpasse, justere og eventuelt supplere de virkemidlene som allerede finnes.

Vi anbefaler derfor følgende viktige skritt i denne retning:

1. Justere konsesjonsavgifter og andre avsetninger til miljøfond, kulturminnearbeid etc. ved vannkraftregulering slik at de i større grad reflekterer de faktiske miljøskadene reguleringen representerer.

2. Øremerke en større del av landbrukstilskuddene til miljøtiltak, og styre tilskuddene i mye sterkere grad til områder som har mest behov for avrenningsreduksjon.
3. Fjerne landbrukstilskudd på nasjonalt nivå som gir forurensning og legge om tilskuddene slik at forureningsreducerende praksis belønnes på bekostning av dem som forurenser.
4. Vurdere nærmere om landbrukets miljøtilskudd i større grad kan betraktes og behandles som betaling for økosystemtjenester når tiltak i landbruket bidrar til å sikre økosystemtjenester.
5. På sikt bør man vurdere å innføre mer generelle avgifter/kvotesystem når man eventuelt kan inkludere diffuse utslipp; ellers vil et resipientbasert handelsområde inkludere for få aktører til at det er nok å vinne. Man bør jobbe videre med å forsøke å inkludere diffuse utslipp i systemet.
6. Mens man jobber med muligheter for å inkludere diffuse utslipp, bør det jobbes med lokale/regionale løsninger og kombinasjon av virkemidler i skreddersydd virkemiddelpaker til de enkelte vannregioner eller -områder. For å få til et skreddersydd system, er det verdt å se nærmere på muligheten for at avgiftsmidler øremerkes til regionale vannmiljøtiltak, og innbetales til et fond eller lignende som disponeres regionalt.

7. Det bør gjøres en vurdering med tanke på justering av vann- og avløpsgebyr og tilsvarende ordninger i andre sektorer. Slik vil nødvendige kostnader til tiltaksplaner, overvåking, opprensning av forurensning uten "eier" og lignende være en del av avgiftsgrunnlaget og dekkes inn.

Referanser

LMD (2008): Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi 2008-2015. Landbruks- og matdepartementet, Oslo.

Magnussen, K. og S. N. Holen (2011): Vannprising og miljømålene etter EUs vanddirektiv: Anbefalinger om bruk av økonomiske virkemidler i norsk vannforvaltning. NIVA og Sweco Norge. Sweco-rapport 144971-01.

Mattheis, V., Le Mat, O. and P. Strosser (2009). Which role for economic instruments in the management of water resources in Europe? In search for innovative ideas for application in the Netherlands, Report for the Dutch Ministry of Transport, Public Works and Water Management, unpublished.

Sternier, T.(2003). Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management. RFF Press. United States of America.